Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización
Carpeta Nº 2595 de 2013

Versión Taquigráfica N° 2025 de 2014

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Normas

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 5 de febrero de 2014

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Alfredo Asti.
MIEMBROS:	Señores Representantes Fitzgerald Cantero Piali, María Elena Laurnaga, Nicolás Pereira y Horacio Yanes.
DELEGADO DE SECTOR:	Señor Representante Pablo Pérez González.

SEÑOR PRESIDENTE (Asti).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Continuamos con el tratamiento del proyecto de ley, presentado con el acuerdo de varios partidos políticos, que refiere a las modificaciones a las leyes sobre creación de los Municipios. Estas leyes tuvieron su prueba de fuego en las elecciones del año 2010 y para los próximos comicios está previsto el aumento del número de Municipios.

Léanse los artículos 16 y 17.

(Se lee:)

——En discusión.

SEÑOR YANES.- En cuanto a esto tengo duda con respecto a la referencia a los sesenta días y a los tres quintos, porque tengo entendido que habíamos hablado de dos tercios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Están planteadas las tres opciones, es decir, tres quintos, dos tercios y mayoría simple.

SEÑOR PÉREZ GONZÁLEZ.- En cuanto a los sesenta días se había sugerido establecer: "pasados los sesenta días".

Además, al final del segundo párrafo se propuso eliminar: "en el supuesto que el Intendente".

SEÑOR PRESIDENTE.- El texto establece que la opinión preceptiva del Intendente debe ser emitida dentro de los sesenta días. Si no lo hace o lo hace después de ese plazo, deja de ser considerada.

Reitero: hay tres opciones con respecto a la mayoría requerida: tres quintos, dos tercios o mayoría simple.

SEÑOR YANES.- Creo que dos tercios permite dar un respaldo mayor a una decisión de este tipo, porque se debe contar con los votos de más de un partido político y me parece muy importante. La mayoría simple está muy bien para quienes reclamamos descentralización, pero también podemos empezar a jugar con esto y destrozarlo. Por lo tanto, me parece que los dos tercios pueden responder a un partido con mucho respaldo en ese departamento o a la suma de votos de varios partidos políticos. Por eso, me inclino por los dos tercios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aclaro que hoy no tenemos quórum para votar, aunque sí podemos dejar constancia de nuestras posiciones en la versión taquigráfica.

SEÑORA LAURNAGA.- Comparto el criterio de la mayoría especial.

SEÑOR PRESIDENTE.- El otro artículo que estaba en discusión y que forma parte del capítulo referido a iniciativa y control tiene que ver con los recursos de reposición que establece el artículo 327 de la Constitución de la República. Se había discutido la posibilidad de que el órgano de alzada no fuera el Intendente departamental sino la Junta Departamental. De acuerdo con consultas realizadas, allí existía algún inconveniente de inconstitucionalidad dado que el tipo de órgano que se crea a partir del inciso segundo del artículo 12 tiene la característica -que algunos constitucionalistas ya han señalado- de no ser un órgano de la Intendencia departamental con una autonomía absoluta y, por lo tanto, no parecería viable -estoy tratando de traducir palabras de asesoramientos que hemos recibido- establecer esa dependencia institucional que la propia ley de creación de los municipios -basada en el inciso segundo del artículo 262- tiene con respecto a las resoluciones del Municipio y a la Intendencia.

SEÑOR CANTERO PIALI.- El año pasado habíamos consultado a un asesor, ¿podemos tener acceso a esos informes o son privados de algún señor Diputado? Si se puede tener acceso sería importante, porque el punto es debatible y es interesante desde el punto de vista del artículo 262, y también de la propia esencia de la descentralización.

En ese momento, nos detuvimos en este artículo y tenemos opiniones coincidentes entre algunos miembros; me parece que sería buena cosa seguir profundizando en esa discusión. Según el inciso segundo del artículo 269 de la Constitución, la única referencia al Intendente se da en el caso de la iniciativa, si se entiende que eso hace que la Intendencia debe prevalecer administrativamente por sobre el Municipio. Sería bien interesante conocer esa fundamentación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aclaro que por lo menos en mi caso las consultas han sido verbales; no se hizo una consulta vinculante. Pediría a quienes nos asesoran sobre este tema que no solamente consideremos el artículo 262 sino todo lo que tiene que ver con los artículos de la Constitución que prevén que el Gobierno departamental y la propia ley de creación de los municipios, con este proyecto de modificación ponen en manos de la Intendencia departamental el financiamiento, el otorgamiento de los recursos. Obviamente, hay una resolución institucional -que es lo que acá nos importa-, no solamente de jerarquía entre el Intendente departamental y los municipios y sus miembros sino también del Alcalde y los Concejales.

Esta es la opinión que he recogido. Si la Comisión decide que se haga una consulta por escrito a algún constitucionalista, yo no tengo ningún inconveniente. Leímos algunas de las consultas que hemos hecho en general sobre este tema y notamos que algunos constitucionalistas han planteado -cuando hemos hablado de

la posibilidad del otorgamiento de la personería jurídica- cual es la opinión, de acuerdo con los artículos constitucionales de creación de este tercer nivel de gobierno.

Reitero que hoy no podemos resolver pero sí hacer una consulta puntual sobre este tema a algunos de los asesores externos de esta Comisión, más allá de lo que ha planteado el asesor permanente, el doctor Abisab, a quien podemos solicitar que redacte una consulta para enviarla a otros juristas.

SEÑOR YANES.- Voy a reiterar un principio que me ha movido que es lo colectivo sobre lo individual. En este caso, no quita que haya un elemento jurídico constitucionalista y me callaré la boca, pero entre el Intendente y la Junta Departamental yo siempre me voy a volcar porque sea algo colectivo por sobre lo individual. Reitero mi intención, pero no quiero contradecir informes que no conozco. Eso ha sido parte de lo que me ha regido en esta discusión, que es participación ciudadana, descentralización; descentralizar el poder: se saca al Intendente y se comparte con otros actores. Digo esto solo como constancia: no tengo problema en utilizar los mecanismos ágiles que se crean pertinentes cuando tengamos que tomar la decisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si están de acuerdo, solicitamos al doctor Abisab que redacte la consulta y se envíe a los doctores Korseniak, Martins y Correa Freitas.

SEÑOR CANTERO FREITAS.- El Presidente hizo referencia a un informe verbal que citaba el segundo inciso del artículo 262 de la Constitución. Me parece que, a la luz de esa consulta, también deberíamos pararnos en el tercer inciso de dicho artículo, porque ahora tengo más dudas que antes. El inciso tercero del artículo 262 dice: "La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275". En una rápida revisión, puedo decir que estos artículos se refieren a los poderes de la Junta Departamental y del Intendente, respectivamente. En una primera lectura, entiendo que por ley podríamos establecer cuáles son esos poderes jurídicos y, sin duda, los constitucionalistas mencionados por el Presidente nos pueden dar una muy buena opinión al respecto. De todos modos, pienso que también debemos consultar a las cátedras de Derecho Administrativo de las distintas Universidades, porque estamos tratando de instrumentar los recursos administrativos, que es de lo que se trata en el artículo 17 del proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero aclarar que estoy de acuerdo con el asesoramiento verbal que recibí sobre la inconveniencia de crear una instancia que pueda generar conflictos entre el Intendente y la Junta Departamental. La Constitución daba la opción de crear un organismo unipersonal o pluripersonal y nosotros fuimos impulsores de la creación de órganos de gobierno local multipersonales; del mismo modo, en cuanto a los recursos, coincidimos en que se debe buscar la mayor representatividad posible y esta, obviamente, puede lograrse a través de un órgano colegiado como la Junta Departamental.

Si los miembros de la Comisión están de acuerdo, agregamos a la consulta a las Cátedras de Derecho Administrativo.

Quiero informarles que el ex Diputado Bayardi ya asumió como Ministro de Trabajo y Seguridad Social, con lo cual tenemos un integrante menos hasta que haya una sesión de Cámara que permita la convocatoria de su suplente.

Nos queda pendiente la resolución, en el artículo 16, de las mayorías requeridas para la creación de los Municipios por iniciativa de la Junta Departamental.

Léase el artículo 18.

(Se lee)

——Es el mismo texto que antes.

Se pasa a considerar el Capítulo VI "De los recursos". Aquí se introducen cambios significativos con respecto a las leyes vigentes.

Me recuerda la Secretaría que habíamos quedado en titular el Capítulo "De los recursos financieros", porque hay recursos de otro tipo.

Léase el numeral 1) artículo 19.

SEÑOR YANES.- Quiero dejar constancia que, el hecho de que en este momento no emita opinión, no significa que no la tenga.

SEÑOR PRESIDENTE.- A pesar de que no tenemos quórum para votar, la idea es utilizar la reunión para conocer las posiciones de los Diputados presentes.

Yo estoy de acuerdo con lo que aquí se propone. Es muy importante que la ley establezca no la cantidad sino la cualidad de los presupuestos departamentales y que, necesariamente, incluyan fondos para los Municipios. Dado que en otros artículos, de acuerdo con la facultad que nos asigna la Constitución de la República, hemos definido competencias de orden municipal y departamental, también es necesario definir otros recursos que necesariamente deben trasladarse desde lo central departamental a lo local, con las nuevas competencias que asigna este proyecto. Creemos que esto de ninguna manera violenta la autonomía departamental porque establece algo que está referido a un tema que el Parlamento nacional debe resolver en cada Presupuesto. Me refiero al porcentaje de asignación que prevé el artículo 214 de la Constitución. En ese sentido, en la Ley de Presupuesto vigente están establecidas metas que deben cumplirse para obtener el máximo que implica la distribución propuesta por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Congreso de Intendentes, como establece el artículo 230 de la Constitución. El Parlamento lo ratificó y hay un escalón que debe cumplirse en cuanto a exigencias para obtener el máximo o el mínimo de esa distribución. Esto agrega una obligación más que implica que los gobiernos departamentales establezcan para cada uno de los Municipios los recursos correspondientes en su presupuesto departamental. Por lo tanto, se trata de una forma genuina de financiamiento de los gobiernos departamentales hacia los gobiernos locales en una distribución de competencias.

Léase el numeral 2) del artículo 19.

(Se lee)

——En discusión.

SEÑOR PEREIRA (don Nicolás).- Estos numerales intentan establecer más criterios para la asignación de los recursos a los gobiernos municipales. La ley vigente tiene las mismas fuentes de recursos, aunque no con el detalle que se plantea en este proyecto de modificación ni con los necesarios compromisos que se establecen. En el primer numeral se establece una serie de compromisos necesarios para incentivar a los gobiernos departamentales a invertir en la descentralización.

En el segundo numeral de este artículo básicamente se intenta solucionar lo que se cuestionó durante estos años de experiencia de puesta en práctica de los gobiernos municipales. Me refiero a la objeción que se ha hecho de que no se pueden dar las mismas asignaciones presupuestales a Municipios de diversas características. Es un tema que hemos discutido en esta Comisión y estamos todos de acuerdo con que es un elemento que se debe subsanar. Como en la ley de descentralización no se pueden establecer los montos previstos para la inversión en descentralización porque concierne al Presupuesto nacional, se establece una serie de criterios para repartir los fondos. En ese sentido, se establecen tres criterios básicos. Por un lado, repartir un mínimo común para todos los Municipios a fin de establecer una base que algunos aspiramos a que sea lo que hoy existe como asignación presupuestal a los gobiernos municipales. Por otro, el tramo mayor que es el 75% del fondo se prorratea según las características de los diferentes Municipios como se hace en el Presupuesto nacional con respeto a los gobiernos departamentales teniendo en cuenta la extensión territorial, la complejidad socio económica, la cantidad de habitantes, etcétera. Y el 15% restante se destina a premiar la capacidad de gestión y la buena ejecución presupuestal por parte de los gobiernos municipales. Por eso se podrá presentar proyectos para ser beneficiarios de parte del fondo que no haya sido ejecutada o

que esté disponible para determinas obras. Esto se hizo tomando como ejemplo el Fondo de Desarrollo del Interior que tiene este diseño para una parte de su ejecución, que es administrado en acuerdo con la Comisión Sectorial de Descentralización. Por lo tanto, aspiramos a tener un mecanismo de ese tipo para administrar el 15% restante.

El último inciso establece la posibilidad de los Municipios de recibir donaciones y poder administrarlas conforme a las condiciones de cada uno de ellos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Coincido con lo que planteó el señor Diputado Nicolás Pereira.

Creo que es importante la definición que adopta este proyecto de profundizar en el tema de los recursos financieros de los gobiernos locales en la medida en que el Parlamento nacional puede hacerlo, teniendo en cuenta las limitaciones constitucionales que tiene tanto con respecto a los gobiernos departamentales como al gobierno nacional. Precisamente, el Presupuesto nacional es iniciativa del gobierno nacional, aunque en los dos últimos períodos ha habido acuerdos previos en la Comisión Sectorial del artículo 230 entre los delegados del Congreso de Intendentes y del Poder Ejecutivo para plantear al Parlamento los montos. Agrego que también debería negociarse no solamente lo que prevé el artículo 214 de la Constitución sino lo que implica el Fondo de Desarrollo de los municipios que en su momento tuvo como explicación que fuera similar para todos, aunque estaba destinado precisamente a la organización institucional de los ochenta y nueve municipios, dado que todos tienen la misma composición, más allá de sus competencias por el número de habitantes y las condiciones socio económicas de su territorio. Creemos que los porcentajes que se establecen de un monto fijo y uno variable en función de lo que acaba de expresar muy bien el señor Diputado Nicolás Pereira dan una visión mucho más afinada de la intención que pretendemos quienes impulsamos este proyecto para dar recursos a los Gobiernos Departamentales, de origen nacional pero necesariamente con el acuerdo de los Gobiernos Departamentales. En definitiva, ese acuerdo conseguido según lo que establece la Constitución permitirá la presentación del proyecto que luego en el Parlamento decidiremos.

El señor Diputado Nicolás Pereira también mencionaba el tercer numeral que tiene que ver con lo que establece el artículo 262 de la Constitución, que otorga potestades jurídicas dando la posibilidad de recibir recursos, potestad que en principio no tendrían por no poseer personería jurídica. La ley está estableciendo que podrán recibir donaciones o legados; esto será parte de un análisis que podrá hacerse a posteriori e implicará conocer los destinos que tendrán esos fondos.

Como habíamos comentado anteriormente, algunos de los integrantes de esta Comisión tenemos también un compromiso en la Comisión de Hacienda. Creo que, de todas formas, podemos tratar el artículo 20 que tiene relación con estos temas y que tiene algún agregado que creemos viene a complementar lo que decíamos con respecto a los dos artículos anteriores.

Léase el artículo 20.

(Se lee)

——En discusión.

El agregado expresa que deberán contener un programa presupuestal por cada uno de los municipios existentes, lo que se relaciona con lo que ya establecimos en artículos anteriores y que tiene que ver con el compromiso de los Gobiernos Departamentales en el financiamiento de la descentralización.

Creo que es muy importante que el proyecto sea aprobado con tiempo suficiente para que en la campaña electoral los distintos partidos tomen posición sobre estos temas y hagan conocer a la ciudadanía cuál va a ser su visión y su criterio de descentralización y el financiamiento de la misma; de esta forma la ciudadanía va a tener conocimiento de cómo va a repercutir eso en cada uno de sus gobiernos locales.

Para terminar el capítulo, nos quedan dos artículos.

Léase el artículo 21.

(Se lee)

——En discusión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hay modificaciones de texto pero no de fondo.

Léase el artículo 22.

(Se lee)

——En discusión.

Este es un artículo nuevo que no está en la ley vigente pero que se desprende de algunos de los artículos de la Constitución.

SEÑORA LAURNAGA.- Comparto el texto que se acaba de leer.

Tengo que retirarme porque voy a concurrir al homenaje a un año de la muerte de Reinaldo Gargano, Presidente del Partido Socialista. Quería compartir este evento con la Comisión y, en todo caso, los invito a la hora 20 a un homenaje en la Casa del Pueblo en el que una sala llevará su nombre.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias por la invitación.

Se levanta la reunión.